

## تاریخچه و مفهوم شورا در ایران و برخی کشورهای جهان

حشمت کشاورزی*	کارشناس ارشد جغرافیای سیاسی دانشگاه تربیت مدرس
بیژن زارعی	عضو شورای اسلامی شهر شیراز و دانشجوی رشته حقوق دانشگاه شیراز
سید محمد جواد افضلی	کارشناس ارشد جغرافیای سیاسی دانشگاه بهشتی
احمد کلانی	کارشناس ارشد معماری دانشگاه شیراز

### چکیده

یکی از مهم‌ترین نهادهای مردمی که در جامعه مدنی شکل می‌گیرند شوراهای هستند، که می‌توان آن را به عنوان یک نهاد بینابین در نظر گرفت، چراکه از یک طرف یک پای در حکومت و از طرفی پای دیگر در جامعه مدنی دارد. شورا محل جمع‌بندی هزاران تقاضای پراکنده شهروندانی است که با آرای خود به این نهاد سراسر جان بخشیده‌اند. واژه انگلیسی (Council) به معنای شورا دقیقاً از واژه لاتین Consilium مشتق شده است و به معنای ارگانی است انتخابی یا انتصابی برای انجام وظیفه مشخص، و در قالب و ظرفیت مشورتی، قانون‌گذاری اداری و به عنوان رکنی از ارکان اداره شهر، محدوده مشخص، منطقه و حتی کل کشور (در قالب مجلس محلی) می‌باشد. این پژوهش به بررسی شورا در ایران و برخی کشورهای جهان از جمله سوئد، آلمان، مالزی، انگلستان و ژاپن به روش تاریخی می‌پردازد، شورا در ایران علاوه بر این که در آن آموزه‌های اسلام آمده است از بعد حقوقی، سیاسی و مدیریتی تعریف شده است اما در کشورهای دیگر؛ از ابتدای امر تعاریفی متفاوتی در دوره قرون وسطی و سرمایه‌داری شده است؛ لاجرم این پژوهش توانسته، نگاه کاملی به شورا چه در ایران و چه در جهان داشته باشد.

واژگان کلیدی: شورا، شورای شهر، ایران، سوئد، آلمان، مالزی.

### ۱. مقدمه

---

\* نویسنده مسئول: Heshmat15@yahoo.com

آثار متعددی از جمله تاریخ تمدن ویل دورانت بر وجود نهادهای شورایی در بین-النهرین تاکید کرده‌اند. البته این نهادها به علت ضرورت‌های ساختاری در سومر از بین رفت و جای خود را به نظام زورمندمدارانه داد. علت تاکید منابع بر پیدایش پولیس، جامعه مدنی، شهروندی و به تبع این موارد، شورا در یونان آن است که در آن سرزمین و بعد از آن در روم، چنین نهادهایی پایدار شد و تکامل پیدا کرد و زمینه ساز نظامی در غرب شد که نظام شهروندی نام گرفته است. ریشه یونانی این مفهوم (Synedrium) و (Synedrium) می‌باشد که از دو جزء "Syn" به معنای با هم بودن و "Hedra" به معنای قالب یا مجمعی برای با هم بودن افراد برای امری خاص و هدفی معین، تشکیل شده است. از همان آغاز شورا، مکانی برای تصمیم‌گیری جمعی تلقی می‌شد. این واژه در زبان لاتین به صورت Consilium است اشاره به ارگان مشورتی یا تصمیم‌گیری و اجرایی داشته است. واژه انگلیسی (Council) به معنای شورا دقیقاً از واژه لاتین مشتق شده است و به معنای ارگانی است انتخابی یا انتصابی برای انجام وظیفه مشخص، و در قالب و ظرفیت مشورتی، قانون‌گذاری اداری و به عنوان رکنی از ارکان اداره شهر، محدوده مشخص، منطقه و حتی کل کشور (در قالب مجلس محلی). از این رو، بر خلاف باور بسیاری که وظیفه شورا را فقط مشورت یا وضع قانون می‌دانند، شورا می‌تواند به عرصه نظارت و اجرا چه جدای از یگدیگر و چه توأمان با هم به کارها و مسائل شهری بپردازد. تکامل مفهوم شورا و شهروندی را باید مدیون تمدن یونان-روم دانست. در بیشتر شهرهای یونانی هم شهرهایی که مستقیماً به وسیله مردم اداره می‌شود و هم شهرهایی که اشرافیت موروثی و نخبگان بر آن حکم می‌راندند، امور شهری را شورا سامان می‌بخشید. در یونان تالارشهر<sup>۱</sup> و بعداً آگورا<sup>۲</sup>، محل برگزاری جلسات شورا بود که محلی برای ملاقات شورای پیران بود، علاوه بر آن محله‌ها، محله‌های دیگری از جمله خانه یا مکان شورا<sup>۳</sup> که در یونان "Bouleuterion" خوانده می‌شد وجود داشت که برای نشستن شهروندان و تبادل نظر و بحث و جدل بود.

- 
1. Town Hall
  2. Agora
  3. Council House

## ۲. تاریخچه شورا

### ۱.۲. شورا در قرون وسطی

در قرون وسطی اگرچه نقش انتخاب مردم و حیطة عمل شهروندان محدود شد؛ اما نظام شورایی از میان نرفت و حتی در زمینه‌های محدود و خاص تقویت شد. شورای نخبگان امور جامعه غیر متمرکز اروپای غربی را اداره می‌کرد که معروف‌ترین آنها شورای شهر ونیز بود. در اواخر قرون وسطی با ظهور شهرهای مستقل و شوراهای اصناف تأثیری عظیم و انکارناپذیر در پیدایش نظام سرمایه‌داری داشت. شهرهای جدید تازه استقلال یافته، تماما دارای شورای شهر بودند و در برخی از شهرها مجلس شهری یا مجمع عمومی سربرآورد و اداره شهر را بر عهده گرفت و وظایف شورا در اولین قدم تأمین امنیت شهر بود البته در شهرهایی که شوراها از اقتدار بیشتری برخوردار بودند کار قضاوت، کنترل قیمت‌ها، تعیین و اخذ مالیات از واردات و صادرات کالا را بر عهده داشتند.

### ۲.۲. شورا در دوره سرمایه داری

شورا در دوره بعد یعنی سرمایه‌داری در قالب مفهوم وسیع‌تری، یعنی جامعه مدنی مطرح شد، به بیان دیگر در ذیل جامعه مدنی قرار گرفت و یکی از ارکان آن به حساب می‌آید. جامعه مدنی بیشتر به عرصه عمومی تعلق دارد و به فضایی اشاره دارد که شهروندان آن را متعلق به خود می‌دانند، زیرا خود را عضو کامل اجتماع می‌شمارند. با پیدایش دولت ملی و شکل‌گیری مجلس نمایندگان، بر پایه اصل تفکیک قوا، نقش شهرهای مستقل و در نتیجه نهادهای شهری دگرگون و بسیاری از وظایف آن به نهادهای ملی واگذار شد. اما نکته مهم، تداوم ساختار حکومتی یا باز تعریف آن بود که شوراهای شهر از جمله آن است. شورا و نقش آن در امور محلی، بر پایه تجارت دنیای سرمایه داری، چهار شکل به شرح زیر به خود گرفت:

۱. مدیریت فدرالی یا غیر متمرکز (آلمان، استرالیا، ایالات متحده): در آلمان، همه

خدمات شهری و امور اجرایی، نظارتی و قانون‌گذاری مربوط به آن در دست حکومت-های محلی است.

۲. مدیریت نامتمرکز یا وحدت‌گرایا مدل انگلیسی (انگلستان، اسکاتلند و بسیاری از مستعمرات سابق انگلستان) و مدیریت نامتمرکز وحدت‌گرا یا مدل ژاپنی: در این مدل در ژاپن پس از جنگ، با تصویب قانون حکومت‌های محلی به نهادهای محلی با تصمیم‌گیری از پایین سپرده شده و شورای محلی دارای بازوهای اجرایی به نام کمیسیون دارند که این کمیسیون شامل برنامه‌ریزی اجتماعی و ... می‌باشند.

۳. مدل مباشرتی فرانسوی: این مدل از الگوی کمونها و سیستم ناپلئونی گرفته شده از قرن ۱۸، که مهم‌ترین الگو است، پدید آمده است و در آمریکای لاتین، آسیا و آفریقا رواج دارد. تفکیک قوا در این الگو وجود دارد و در هر قوه بازوی محلی امور مربوط به آن را بر عهده می‌گیرد. شهردار و شورا معمولا منتخب مردم و شهردار پاسخگوی آنهاست.

۴. مدیریت شورایی یک‌پارچه: ابداع‌کننده این مدل شوروی سابق بود و انواع شوراها تمامی امور کشور را بر عهده داشتند که البته در عمل از این الگو سرپیچی و مسایل و مشکلات زیادی پیدا شد.

### ۳. مفهوم شورا

مفهوم شورا عبارت است از استفاده از آرا و نظریات دیگران به منظور پی بردن به نظریات آنها و یاری جستن از نظریات در دست‌یابی هرچه بهتر و بیشتر به حقیقت و رفع شک و تردید و یا تشریک همکاری جمعی در موردی که رعایت نظریات جمع به نحوی مطلوب است (قاضی، ۱۳۷۵: ۴).

### ۱.۳. مفهوم شورا از بعد حقوقی

شورا در بعد حقوقی به معنای عدم تمرکز اداری اطلاق می‌شود، عدم تمرکز اداری از طریق شورای محلی محسوب می‌شود این حق برخاسته از حاکمیت انسان بر تعیین

سرنوشت اجتماعی خویش است که قانون اسلامی ایران بر آن صحنه گذاشته است (چوپانی، ۱۳۸۲: ۳۳).

### ۲.۳. مفهوم شورا از بعد مدیریتی

شورا از بعد مدیریتی یک نهاد غیر سازمانی تلقی می‌شود، به عبارتی دیگر شورا یک مجموعه اجتماعی است که مجموعه‌ای از مسئولیت‌ها و وظایف را در راستای تحقق اهداف اجتماعی، سیاسی بر عهده دارند، و شوراها به عنوان نهاد اجتماعی از طریق‌های مختلف، انتخاب، انتصاب، و یا وراثت قابل تشکیل هستند که شکل انتخابی آن بیشتر مورد توجه انسان است (همدمی مقدم، ۱۳۸۶: ۶۱).

### ۳.۳. مفهوم شورا از بعد سیاسی

اگر سیاست را علم و هنر هدایت و اداره امور جامعه و اعمال حاکمیت بدانیم، با توجه به نقش شوراها در سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، تصویب قوانین لازم و هدایت، راهبری و اداره امور شهرها، که هم اداره امور جمعی و هم اعمال بخشی از حاکمیت است، می‌توان جایگاه سیاسی مهمی را برای شوراهای محلی در جغرافیای کلی حاکمیت قایل بود.

## ۴. شورا در ایران

با بررسی تاریخ کهن ایران، نظامی دموکراتیک، با معیارهای دنیای باستان، در نگاه تاریخ این سرزمین پا به عرصه حیات نهاد. این نظام الگوی پدرشاهی و بر پایه خاندان شکل گرفت. پدران خانوار واحد بالاتر را انتخاب می‌کردند و بدین صورت بود که نهاد حکومت تا بالاترین مراتب پدید می‌آمد. قدرت پدرشاهی انتخابی، به سرداران لشکر تفویض و با طولانی شدن جنگ‌ها، قدرت در دست سرداران باقی ماند و نهادینه شد و نظام پدرشاهی به نظام استبدادی بدل گردید.

نیروی اجتماعی تغییر آفرین، هیچ یک، قادر به غلبه بر دیگری و ایجاد نظام

طبقاتی نبودند و برای نظامی متمرکز با ارتش حرفه‌ای کارکردهای بدون جایگزین قایل بودند. روستاییان برای حفظ خود از تهاجم ایالات وجود قدرت استبدادی متمرکز را ضروری می‌دانستند. اگر چه مازاد ناچیز خود را در قالب انواع مالیات و بهر مالکانه از دست می‌دادند و به زندگی بخور و نمیر راضی بودند اما جایگزین مناسبی برای حکومت سرکوب‌گر متمرکز تصور نمی‌نمودند. همچنین تجار شهری که در تجارت کالا، آن هم در راه دور درگیر بودند، تنها راه حفظ امنیت و آرام ماندن راه‌های تجاری را وجود نظام استبداد شاهی جستجو می‌کردند و رهبران ایالات که قدرت بدون مخالف داشتند و بیش از هزار سال بر ایران حکومت کردند و از این رو باز تولید الگوی حاکمیت را مفید می‌دانستند. بدین سان سه رکن جامعه ایران یعنی نظام ایلی، نظام روستایی و نظام شهری، در تعادلی پایدار روزگار می‌گذرانند. که این تعادل نیروی اجتماعی امکان بازتولید حاکمیت استبدادی را فراهم می‌ساخت.

تاریخ ایران آکنده از تلاش دایمی علیه استبداد حاکمیت است. تعداد شورش‌های دهقانی و شهری از شمار بیرون است، اما تمامی مساعی گروه‌های اجتماعی هرگز نتوانستند الگوی حکومت را تغییر دهند و کارکردهای بدون جایگزین نظام استبداد حتی در مواقعی که مبارزات به پیروزی قطعی می‌رسیده است سبب باز تولید آن گشته و الگویی برای قرن‌ها استوار بر جای مانده است.

با ورود سرمایه داری به ایران و برخورد دو جامعه سنتی با دو رویه سرمایه داری (یکی ویرانگر و دیگری سازنده)، بحث در مورد مردم سالاری و ایجاد نهادهای جامعه مدنی از جمله شوراهای مطرح گردیده است. برای اولین بار در تاریخ ایران کارکردهای بدون جایگزین نظام استبدادی معنای خود را از دست می‌دهد و با انقلاب مشروطیت برای ایجاد نظام مردم سالار درگیر می‌شود و به پیروزی می‌رسد و مجلس شورای ملی تشکیل می‌شود. و در این میان بحث انجمن‌های مردمی می‌شود که در تهران و تبریز و برخی شهرستان‌های دیگر تاسیس می‌شود. اما با انقلاب مشروطیت، در فجر پیروزی، از مسیر مردم سالاری منحرف می‌شود. و حتی مجلسیان در مقابل تمایل مردم به نهادسازی مقاومت و از دوراندیشی مبارزات مردم جلوگیری می‌کنند. در نتیجه

برخلاف چنین مقاومتی در مقابل مردم، مجلس مجبور به تصویب قانون انجمن ایالتی و ولایتی می‌شود (پیران، ۱۳۸۱: ۸۷-۸۳).

به هر حال در جریان مشروطیت بر پایه مبارزات مردم در بسیاری از شهرها انجمن‌هایی شکل گرفت تا امور ایلات و ولایات را سامان دهند. در سال ۱۳۸۶ قانون انجمن ایالتی و ولایتی تصویب شد که می‌توان آن را نخستین اقدام در مردمی کردن مدیریت شهرها به شمار آورد اما دیری نپایید که دولت انحلال آن را از مجلس بعد از چهار سال گرفت و بعداً با تصویب قانون‌های دیگر از جمله قانون شهرداری‌ها و انجمن شهر صورت گرفت که به علت‌های مختلف پایدار نماند.

## ۵. مبانی ظهور و ایجاد شوراهای اسلامی

عوامل علت وجودی شوراها در تعیین میزان و حدود اختیارات و وظایف شوراها موثرند و هر گونه تقویت اختیارات شوراهای اسلامی می‌بایست تابعی از تغییر یا تفسیر جدید از این مفاهیم باشد:

### ۱.۵. باز تولید مفهوم شورا و مشارکت در قرآن و سیره نبوی (اهمیت شورا از دیدگاه قرآن و سیره نبوی)

دو آیه در قرآن مجید «وشاروهم فی الامر» (آل عمران، ۱۵۹) و «امرهم شورا بینهم» (سوره شوری، آیه ۳۸) وجود دارد که به بیان اوصاف مومنان می‌پردازد، از ویژگی‌های مومنان این است که مشورت را در کارهایشان بکار گیرند در واقع این دو آیه به لزوم مشارکت عموم مردم در امور جاری اشاره دارد. این آیه‌ها در قالب انجام شور و مشورت از طریق نمایندگی قابل دسترسی و بازآفرینی مفهومی در نهادهای جدید است.

### ۲.۵. اقتباس از کنش ایرانیان در زمینه شور و مشورت:

ایرانیان در طول زمان در امور جاری خود از طریق ایجاد گروه‌های مختلف مشورتی تحت عنوان ریش سفیدان و برگزیدگان برای اداره امور حکومتی و محلی اقدام به تشکیل نهادهای سنتی می‌کردند. واژه انجمن در طول تاریخ، اصطلاح و نامی آشنا برای چنین منظوری بوده که امروزه با مفهوم شورای اسلامی هم مصداق است.

### ۳.۵. الگوبرداری از قوانین و تجربیات جوامع اروپایی:

احترام گذاشتن به سهم بودن مردم در هر محل از طریق نمایندگی در امور در قالب نهادهای مشورتی که طی چند قرن در اروپا با بازنگری دموکراسی مستقیم اعمال شده و در یونان تحت عنوان دموکراسی غیر مستقیم یا تصمیم‌گیری از سوی نمایندگان برای تمامی مردم مطرح شده، الگویی برای تشکیل نهادهای مشابه شورای اسلامی از انقلاب مشروطه به بعد قرار گرفت.

### ۴.۵. نهادهای مشابه شورای اسلامی در ایران پیش از انقلاب اسلامی

انقلاب مشروطه و متعارف آن قوانین ناظر بر تشکیل انجمن‌های ده، شهر و شهرستان و استان از منابع الگوگیری در تشکیل و اداره کشور بوده است.

### ۵.۵. شور انقلابی مردم در بهمن ۱۳۵۷

استفاده ابزاری رژیم از تمامی نهادهای جامعه از جمله نهادهای مربوطه به عدم تمرکز برای بقا و استمرار حاکمیت خود در جامعه همچون انجمن‌های ده، شهر، شهرستان و استان باعث شده تا همزمان با نفی سلطنت، نهادهای وابسته به آن از جمله انجمن‌ها نیز از سوی مردم طرد شوند، از این رو احساس نیاز به تشکیل نهادهای عدم تمرکز و جبران فقدان نهادی مشروع برای تشکیل امور محلی، منجر به تشکیل شورای اسلامی کشور شد (همدمی مقدم؛ ۸۶: ۶۳-۶۲).

### ۶. عمر یک صد ساله شوراها در ایران



۱. نخستین جرعه بعد از انقلاب مشروطه و تشکیل ۱۴۰ انجمن در تهران، ۱۲۸۶ هجری شمسی
۲. تصویب قانون بلدیة، تشکیل انجمن بلدیة و تربیت و وظایف آن، ۱۲۸۶ هجری شمسی
۳. تصویب طرح تشکیل انجمن ولایتی و ایالتی (متمم قانون اساسی مشروطیت)، ۱۲۸۶ هجری شمسی
۴. کسب اجازه انحلال انجمن‌ها توسط دولت با تصویب مجلس، ۱۲۹۰ هجری شمسی
۵. تصویب قانون شهرداری‌ها و به رسمیت شناختن انجمن‌های شهر و عدم تشکیل این انجمن‌ها، ۱۳۰۹ هجری شمسی
۶. تصویب قانون تشکیل شهرداری‌ها و انجمن شهرها و قصاب، ۱۳۲۸ هجری شمسی
۷. تشکیل ۳۰۷۵۴ شورای ده در روستاهای ایران، ۱۳۳۱ هجری شمسی
۸. تصویب قانون شهرداری و انجمن‌های شهر، ۱۳۳۱ هجری شمسی
۹. تصویب قانون جدید شهرداری و اختصاص دو فصل به انجمن‌های شهر، ۱۳۳۴ هجری شمسی
۱۰. تصویب قانون تشکل انجمن‌های شهرستان و استان، ۱۳۴۹ هجری شمسی
۱۱. در دوره بعد از انقلاب
۱۲. صدور فرمان تاریخی امام خمینی (ره) مبنی بر تشکیل شوراهای اسلامی شهر و روستا، نهم اردیبهشت ماه ۱۳۵۸
۱۳. تصویب قانون شوراهای محلی در شورای انقلاب تیرماه، ۱۳۵۸
۱۴. انتخاب شوراها در ۱۵۶ شهر کشور و عدم تداوم فعالیت آنها، ۱۳۵۸/۰۷/۲۰
۱۵. تصویب قانون تشکیلات شورای اسلامی کشوری، ۱۳۶۱/۰۹/۰۱
۱۶. تصویب قانون اصلاح تشکیلات شورای اسلامی کشوری ۱۳۶۹/۰۴/۲۹
۱۷. اصلاح قانون شوراها ۱۳۶۹/۰۹/۰۵

۱۸. تصویب قانون تشکیلات، وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران ۱۳۷۵/۰۳/۰۱.

۱۹. انتخاب اولین دوره شوراهای اسلامی شهر و روستا، ۱۳۷۷/۱۲/۰۹

۲۰. آغاز استقرار و شروع به کار شوراهای اسلامی در بیش از ۳۲۶۷۷ روستا و

۷۴۱ شهر و ۲۳ شهرک، ۱۳۷۸/۰۲/۰۹

۲۱. انحلال بزرگترین شورای اسلامی کشور، یعنی شورای شهر تهران، ۱۳۸۰

۲۲. انتخاب دومین دوره شوراهای اسلامی شهر و روستا، ۱۳۸۱/۰۱۲/۰۹

۲۳. آغاز فعالیت دومین دوره شوراهای اسلامی در ۳۲۸۵۷ شورای روستا و ۹۱۹

شورای شهر، ۱۳۸۲/۰۲/۰۹

۲۴. تصویب اصلاح قانون تشکیلات، وظایف و اختیارات شورای اسلامی و

انتخاب شهرداران ۱۳۸۲/۰۷/۰۶

۲۵. انتخاب سومین دوره شوراهای اسلامی شهر و روستا، ۱۳۸۵/۰۹/۲۴

۲۶. تصویب اصلاح قانون تشکیلات، وظایف و اختیارات شورای اسلامی و

انتخاب شهرداران ۱۳۸۵/۱۰/۱۲

۲۷. آغاز فعالیت سومین دوره شوراهای اسلامی در ۳۴۷۵۸ شورای روستا و ۱۰۱۵

شورای شهر و ۴۰۶ تیره عشایر ۱۳۸۶/۰۲/۰۹

۲۸. آغاز فعالیت سومین دوره شوراهای اسلامی در ۳۴۷۵۸ شورای روستا و ۱۰۱۵

شورای شهر و ۴۰۶ تیره عشایر ۱۳۹۲/۰۲/۰۹

۲۹. آغاز فعالیت چهارمین دوره انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا همزمان

با انتخابات ریاست جمهوری یازدهم در ۲۴ خرداد ۱۳۹۲

## ۷. نظام شورایی در برخی کشورهای جهان

### ۱.۷. نظام شورای شهر فرانسه

جامعه شناسان فایده ایجاد شورا و حکومت‌های محلی را در کشور فرانسه

این گونه بیان می‌کنند: اداره امور محلی برای شهروندان فرانسوی یک مدرسه برای آزادی

است. در این چارچوب است که یک فرانسوی در خصوص وظایف شهروندی خود کارآموزی می‌کند و با مذاکره پیرامون برنامه‌ها و مسائلی که به‌طور مستقیم به وی ارتباط دارد، حرفه شهروندی را تجربه می‌کند و برای ایفای نقش مهم‌تر در سطح کشور آمادگی پیدا می‌کند (همان، ۵۶). شورا در کشور فرانسه بر اساس کوچک‌ترین واحد اجتماعی تقسیم می‌شود (شورای محلی روستا، شهر و...) (چوپانی، ۱۳۸۲: ۴۱).

## ۲.۷. نظام شورای شهر در انگلستان

نظام سیاسی بریتانیا براساس حکومت محلی بنا شده است، این نظام را مراکز قدرت منتخب محلی براساس وظایف و قدرت‌هایی که مجلس نمایندگان در زمینه موضوعات مربوط به ساکنان یک منطقه یا ناحیه خاصی به آنها اعطاء کرده، اداره می‌کنند. حکومت مبتنی بر پایه‌ای محلی، به عنوان بخشی از نظام اداری کشور بریتانیا صدها سال پیشینه دارد، در چنین نظامی شوراهای منتخب مردم نقش اساسی دارند در زمینه مسائل شهری مشارکت مردم نقش مهمی دارد برای نمونه قوانین شهرسازی انگلستان بر این پایه استوار است که چون تصمیمات برنامه ریزی محلی و ناحیه تأثیر زیادی بر زندگی مردم دارند از این جهت که مردم این اجازه را دارند تا در تمام مراحل برنامه ریزی و رسیدگی به طرح‌های عمرانی و تصمیم‌گیری باید مشورت‌های لازم با مردم انجام شود (علوی تبار، ۱۳۸۷: ۱۱۷).

در انگلستان، برخلاف آمریکا که دارای سه سطح حکومتی (ملی، ایالتی، محلی) است، فقط دو سطح حکومتی وجود دارد: حکومت ملی و محلی.

شورای محلی در این کشور نقش اجرایی دارد و اعضای آنها از طریق انتخابات عموم انتخاب می‌شوند؛ این شوراها علاوه بر فعالیت اجرایی، مسئولیت برقراری نظم و ایجاد امنیت را در اجتماعات مختلف بر عهده دارند، همین شوراها در بخشی از سطوح فعالیت، نقش مشورتی دارند حکومت محلی هر ناحیه از شورا، شهرداری، کمیسیون محلی تشکیل شده است (خوئینی، ۱۳۸۵: ۶۹). شوراها قدرت واقعی را در اختیار دارند و اداره شوراها عملاً بر عهده چند کمیته است و متخصصین اداری در آن نقش

سرنوشت ساز ایفا می‌نمایند (آیت الهی، ۱۳۷۷: ۱۵).

### ۳.۷. نظام شورای شهر در آلمان

شورای محلی (شورای شهری) به همین عنوان پایه‌های نظام اجتماعی مردم سالار محسوب می‌شوند. در آلمان در مقایسه با دیگر کشورها مشارکت شهروندان در اداره امور شهر قابل توجه و حائز اهمیت است که از راه‌های مختلف از جمله مشارکت شهروندان (Burgeleiligung) و اداره مشارکتی شهروندان (Burgeenqhe venwaitung) برای رسیدن به این هدف استفاده می‌کند. لازم به ذکر است که در برخی از شهرهای آلمان ابزارهای جلب مشارکتی مردمی در سطح ادارات محلی به شکل آگاهانه گرفته شده و در برخی دیگر نیز از این ابزارها با استفاده از اهرم قانون به شکل اجباری درآوردند. در آلمان در کنار مشارکت شهروندان در مدیریت شهرها به مشارکت آنان در تهیه طرح‌های محلی نیز توجه شده است. که این نوع مشارکت در دو مرحله انجام می‌شود: در مرحله اول دفاتر طرح‌ریزی خطوط کلی طرح را در روزنامه آگهی می‌کنند و به اطلاع شهروندان می‌رسانند و در مرحله دوم مردم می‌توانند به این دفاتر رفته و پرسش‌هایی را که درباره اهداف طرح دارند مطرح کنند و مسئولان طرح‌ریزی وظیفه دارند به پرسش‌های مردم پاسخ دهند.

### ۴.۷. نظام شورای شهر در ژاپن

سیستم اداره محلی ژاپن بعد از جنگ جهانی دوم دستخوش یک‌سری تغییرات شد، سیستم‌های ملی متمرکز اداری تحت قوانین کهن (می‌جی ۹) ایجاد شده بود به دنبال این تغییرات جای خود را به یک سیستم حکومت محلی تمرکززدا بر پایه اصولی و دموکراسی داد (چوپانی، پیشین، ص ۴۵).

در کشور ژاپن بر مشارکت مردم تاکید زیادی می‌شود. در مقدمه قانون اساسی این کشور تاکید بر حق مردم در تعیین سرنوشت خویش شده است

۱. قدرت در اختیار مردم بوده است یا از آنها نشأت می‌گیرد

۲. یکایک افراد، بهره مند از مواهب و مزایای حکومت هستند

۳. اعمال حاکمیت از طریق نمایندگان بر حق مردم است.

یک جامعه غنی به معنای جامعه، محلی است که مشارکت و ارتباط تقویت می‌شود. چنین جامعه‌ای را از نظر می‌توان درک کرد که در آن شهروندان به گونه‌ای فعال مسائل را حل کرده و خود را در کنار دیگران با اهداف مشترک شکوفا سازند. در این کشور اطلاع دهی به مردم نقش مهمی را در سیاست جلب مشارکت‌های مردمی در مدیریت شهری دارد برای نمونه حکومت مادر شهر توکیو در کنار دفتر برنامه‌ریزی اداری، دفتر اطلاعات وجود دارد که سازمان حکومت تصمیم‌گیری حکومت توکیو است دفتر اطلاعات به عنوان کانال ارتباطی میان مردم و حکومت مادر شهر به طور کامل خواسته‌های مردم را فرا می‌گیرد و درباره حکومت محلی در ژاپن و خارج از حکومت مادر شهر اطلاع رسانی می‌کند(علوی تبار، ۱۳۷۹: ۱۰۹).

در زمینه تصمیم‌گیری شهری در ژاپن، شورای شهر ابزار مشارکت مردمی به شمار می‌رود. برای نمونه در شهر یوکوهاما سازمان مدیریت حکومت شهرداری این شهر از دو ارگان اصلی تشکیل شده است: ارگان تصمیم‌گیری که خواسته شهر را تعیین می‌کند و ارگان اجرایی که تصمیماتی را که دولت می‌گیرد و خدمات متعددی را که از سوی حکومت عالی مرکزی به آن واگذار شده انجام می‌دهد.

## ۵.۷. نظام شورای شهر در سوئد

سوئد از جمله کشورهای است که از دیرباز براساس روش‌های دموکراتیک و مبتنی بر مشارکت مردمی اداره می‌شود و در قانون اساسی اقتدار عمومی از مردم ناشی می‌شود و شورای شهر در این کشور، عالی‌ترین نهاد تصمیم‌گیری است و اعضای شورا به طور مستقیم از طرف شهروندان انتخاب می‌شوند، از جمله ابزارهایی که برای افزایش مشارکت مردمی در سوئد بکار گرفته می‌شود انجام همه پرس‌مشورتی از طرف شهرداری و شورای شهر است، برای نمونه شهر استکهلم که دارای ۷۰۰ هزار نفر جمعیت، بزرگترین شهر سوئد است چنین شهری به یک سازمان بزرگ برای اداره امور

شهر نیاز دارد، انجمن شهر استکهلم به عنوان عالی‌ترین نهاد تصمیم‌گیری شهرداری حکم مجلس نمایندگان را برای این شهر دارد انجمن شهر ۱۰۱ عضو دارد که شهروندان استکهلمی آن را انتخاب می‌کنند شورای شهر استکهلم تمام موضوعات مهم شهری را بررسی و تصویب می‌کند (علوی تبار، ۱۳۷۹: ۱۱۳).

انجام تصمیم‌گیری در باره موضوعات از شورای شهر به این شکل است که ابتدا یکی از اعضای شورا پیشنهادی را به عنوان طرح به دیگر اعضای شورا می‌دهد و شورای شهری با توجه به خصوصیات آن برای رسیدگی به شهرداری ارجاع می‌دهند و سپس از طرف شهرداری برای مرحله نهایی به شورا ارجاع داده می‌شود که در نهایت تصمیم‌گیری نهایی با شورای شهر است و مردم می‌توانند در تمام جلسات شورای شهر که ماهی دو بار تشکیل می‌شود شرکت کنند. امروزه در این کشور سیاست‌مداران به این فکر هستند که حکومت‌های محلی را در تمام شهرها توسعه دهند و بالاترین نهاد تصمیم‌گیری در اداره امور شهر، شورای شهر می‌باشد (<http://www.city moyor.com>).

دولت در سوئد در قبال شوراهای سه وظیفه دارد: آگاه کردن شوراهای به نقش و وظیفه‌ی آنها به عنوان نهادهای دولتی محلی؛ حمایت از شوراهای و ارائه اطلاعات تخصصی؛ حمایت از شوراهای و ارائه خدمات به شوراهای. در سال ۱۹۰۸ موسسه‌ای تحت موسسه مقامات محلی به وجود آمد که این وظایف را داشتند: ترویج و توسعه خودگردانی؛ حمایت از مقامات محلی؛ ترویج مشارکت بین مقامات محلی (کشاورزی، ۱۳۸۸: ۷۸).

## ۶.۷. نظام شورای شهر در مالزی

مالزی یکی کشورهای آسیایی است که توانسته به شدت در مسیر توسعه گام بردارد این کشور در زمینه مشارکت مردمی در تمام زمینه‌ها از جمله مدیریت تصمیم‌گیری شهری اقدامات لازم را تا حدود زیادی انجام داده است

برای اولین بار در سال ۱۹۷۶ در تاریخ برنامه‌ریزی توسعه این کشور به عنصر مشارکت مردم در اداره شهر توجه کرده است بر این اساس آماده نمودن طرح‌های

ساختاری می‌باید با حضور نمایندگانی از سوی مردم انجام گیرد. در این کشور کمیته‌های برنامه‌ریزی ایالتی وجود دارند که وظیفه آنها این است که تمامی اعتراضات و ایرادهایی را که مردم در رابطه با طرح ساختاری ارائه می‌کنند مورد توجه قرار دهند در زمینه طرح‌های محلی نیز باید یک سیاست تحقیق محلی برای جمع‌آوری اعتراض‌های عمومی در باره طرح‌های محلی تشکیل دهند (علوی تبار، پیشین، ص ۱۱۷).

### ۷.۷. نظام شورای شهر کانادا

شورای شهر و روستا در کانادا نزدیک به ۵۰ سال است که فعالیت خود را رسماً آغاز کرده است، شهرداری‌ها عموماً توسط شورای شهر انتخاب می‌شوند اما شهردار با وجود شورا در واقع تنها نقش مجری توانا و قانون‌مند را دارد. برای هر شورا دو قانون مکمل وجود دارد یکی قانون همه مضمولی که به عنوان قوانین پایه‌ای شوراها در کشور کانادا توسط مجلس نمایندگان تعیین شده و دیگر قوانین قابل تغییری که هر ایالت بر اساس شرایط اجتماعی و حتی جغرافیایی خود وضع می‌کند (چوپانی، ۱۳۸۲: صص ۱ و ۲).

### نتیجه‌گیری

با بررسی تاریخچه شورا، مشخص گردید که اساس مردم سالار، حضور دایمی و با معنای یکایک افراد صاحب حقوق در گردش روزانه عرصه سیاسی است. در یونان و روم از نظام استبدادی فردی نشانی یافت نمی‌شود. نظام سرکوب‌گر، در مواقع لازم (مانند اسپارتاکوس) سخت‌خشن است اما حکومت برخواسته از توافق طبقات اجتماعی است، اگر چه به نفع یک طبقه باشد. بر اساس این توافق، میزانی از آیین حقوق فردی تثبیت و نهادینه می‌گردید که رمز پایداری جامعه مدنی و شهروندی نیز همین است. در قرون وسطی نظام سلسله مراتبی، بر پایه لایه‌های حمایتی پدید آمد گرچه زندگی شهری از تب و تاب ایستاد، اما نهادهای مدنی یکسره نابود نشد و در

قالب پیدایش ده‌ها نوع انجمن به حمایت حقوق شهروندی ادامه داد و عرصه عمومی (عرصه‌ای که به اجتماع تعلق داشت) در زمینه‌هایی از جمله اوقات فراغت، مراسم مذهبی تقویت می‌گردید. امروز نهاد شورایی نقش موثری در کشورهای جهان پیدا کرده است و در پیشبرد اهداف محلی در ابعاد مختلف فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و... نقش موفقی داشته است. در کشور ایران همانند بسیاری از کشورهای جهان، نهادهای محلی (شوراها) در راستای تحقق سیستم عدم تمرکز اداری بنیان نهاده شده اند از جمله این شوراها، شوراهای شهر است که یکی از مهم‌ترین انواع نهادهای محلی هستند که به همراه ارگان اجرائی خود (شهرداری‌ها) عهده دار مدیریت امور شهری هستند.

## منابع

### الف. فارسی

- ۱- پیران، پرویز. (۱۳۸۱). «شورا و انجمن‌های شورا یآوری، ضرورت ملی و بسترهای جهانی». مجله ایران شورا. ش ۱. انتشارات شهرداری‌ها، چاپ اول. تهران.
- ۲- قاضی، ابوالفضل. (۱۳۷۵). حقوق اساسی و نهادهای اساسی. جلد اول؛ چاپ ششم. تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- ۳- چوپانی، محمد (۱۳۸۲)، شورای شهر و روستا در کانادا، مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
- ۴- همدمی مقدم، یلدا. (۱۳۸۶). مدیریت روستایی در ایران. پایانه کارشناسی ارشد. تربیت مدرس
- ۵- تیموری، کاوه. (۱۳۸۶). مروری بر یکصد پیام شورایی. انتشارات نوآوران.
- ۶- علوی تبار، علیرضا. (۱۳۷۸). تدوین الگوی مشارکت شهروندان در امور شهرها. تهران: انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور.
- ۷- خوئینی، غفور. (۱۳۸۵)؛ شکوه اردیبهشت؛ شورای اسلامی تهران
- ۸- آیت الهی، علی رضا. (۱۳۷۷). شوراهای کشوری و آمایش شهر و روستا.
- ۹- علوی تبار، علیرضا. (۱۳۷۹). مشارکت در اداره امور شهرها. چاپ اول انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور



تاریخچه و مفهوم شورا در ایران و برخی کشورهای جهان

۱۰- کشاورزی، حشمت. (۱۳۸۸). ارزیابی نقش شورای شهر در نظام اجرایی کشور  
(نمونه موردی شورای شهر شیراز)، به راهنمایی دکتر زهرا احمدی پور، تربیت

مدرس.

ب. انگلیسی

11- <http://www.city moyor.com>

12- Global form on local governmence, (1996)